

Finansdepartementet

Avdelningen för offentlig förvaltning

Ökad styrning av myndigheternas lokalisering

Februari 2018

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	3
2	Förslag till förordning om statliga myndigheters lokalisering	4
3	Regeringens och myndigheternas ansvar för beslut om lokalisering.....	6
4	Statskontorets kartläggning.....	7
5	Överväganden och förslag	7
5.1	Förfarandet vid myndigheters beslut om lokalisering regleras i en ny förordning	7
5.2	Vilka ska tillämpa förordningen?	8
5.3	Beslut om lokalisering ska fattas av myndighetens ledning.....	9
5.4	Åtgärder som ska vidtas innan och efter beslut	10
5.5	Vad ska konsekvensanalysen innehålla?	11
6	Ikraftträdande	11
7	Konsekvenser	12
7.1	Konsekvenser för myndigheterna.....	12
7.2	Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service	12

1 Sammanfattning

Den statliga närvaron i landet är en viktig fråga för regeringen. Regeringen har i budgetpropositionen för 2018 anført att det är viktigt att de myndigheter som bedriver verksamhet i flera delar av landet så långt det är möjligt kan upprätthålla denna.

I promemorian föreslås att en myndighets beslut om lokalisering av sin verksamhet ska fattas av myndighetens ledning. Beslut som avser avveckling av myndighetens arbetsställen i en kommun ska även föregås av en konsekvensanalys. Vidare ska en myndighet som fattar beslut om lokalisering skicka beslutet till berörd kommun, länsstyrelse och den som har ansvaret för det regionala tillväxtarbetet i länet.

Konsekvensanalysen ska innehålla en beskrivning av de verksamhetsmässiga, ekonomiska och personella konsekvenserna av myndighetens planerade beslut samt en bedömning av de regionala konsekvenserna. Av analysen ska också framgå vilka alternativa möjligheter som finns att utveckla eller rationalisera myndighetens befintliga verksamhet i kommunen.

Bestämmelserna om konsekvensanalys och om att skicka beslut om lokalisering till berörd kommun, länsstyrelse och den som har ansvaret för det regionala tillväxtarbetet ska inte tillämpas på beslut som endast påverkar en myndighets lokalisering inom Stockholms län.

För myndigheterna innebär den föreslagna regleringen ökade administrativa krav, men den bedöms inte medföra behov av ytterligare medel.

Kraven föreslås införas genom en ny förordning, som ska träda i kraft den 1 augusti 2018.

2 Förslag till förordning om statliga myndigheters lokalisering

Regeringen föreskriver följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning gäller för beslut om lokalisering som fattas av förvaltningsmyndigheter under regeringen. Förordningen ska dock inte tillämpas av Försvarsmakten, Polismyndigheten, Regeringskansliet, hyres- och arrendenämnderna eller AP-fonderna.

2 § Med beslut om lokalisering avses beslut som påverkar i vilken eller vilka kommuner en myndighet har arbetsställen och gäller

1. placering av arbetsställen, eller
2. avveckling av arbetsställen.

3 § Bestämmelser om statliga myndigheters lokalförsörjning finns i förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning.

4 § Bestämmelser om statliga myndigheters medverkan i det regionala tillväxtarbetet finns i förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete.

Myndigheters beslut om lokalisering

5 § En myndighets beslut om lokalisering ska fattas av myndighetens ledning.

6 § Innan en myndighet fattar beslut om lokalisering som avses i 2 § 2 ska myndigheten upprätta en konsekvensanalys.

Konsekvensanalysen ska upprättas inom ramen för det samråd som statliga myndigheter enligt 20 § 5 förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete ska genomföra när verksamhetsminskningar övervägs.

7 § Konsekvensanalysen ska innehålla en beskrivning av de verksamhetsmässiga, ekonomiska och personella konsekvenserna av myndighetens planerade beslut samt en bedömning av de regionala konsekvenserna. Av analysen ska också framgå vilka alternativa möjligheter som finns att utveckla eller rationalisera myndighetens befintliga verksamhet i kommunen.

8 § Efter att en myndighet fattat beslut om lokalisering ska beslutet skickas till berörd kommun, länsstyrelse och den som har ansvaret för det regionala tillväxtarbetet i länet.

9 § Bestämmelserna i 6–8 §§ ska inte tillämpas på beslut som endast påverkar myndighetens lokalisering inom Stockholms län.

Denna förordning träder i kraft den 1 augusti 2018.

3 Regeringens och myndigheternas ansvar för beslut om lokalisering

De statliga myndigheternas närvaro i landet är en viktig fråga för regeringen. Regeringen har i budgetpropositionen för 2018 anfört att det är viktigt att de myndigheter som bedriver verksamhet i flera delar av landet så långt det är möjligt, kan upprätthålla denna (prop. 2017/18:1 utg.omr. 2 avsnitt 5.5). Regeringen har vidare i budgetpropositionen för 2017 konstaterat att det är viktigt att det finns arbetstillfällen för tjänstemän och akademiker även utanför de större städerna (prop. 2016/17:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 1.5). Utgångspunkten är att nya myndigheter i första hand bör lokaliseras utanför Stockholms län samt att regeringen avser att utveckla myndighetsstyrningen så att regionala hänsyn i större utsträckning beaktas (prop. 2016/17:1 utg.omr. 2 avsnitt 4.4). Det arbetet ska utgå från bl.a. den kartläggning av de statliga myndigheternas lokalisering som Statskontoret gjort i rapporten Statliga myndigheters lokalisering – Ett samlat underlag (Statskontoret 2016:8).

I den svenska förvaltningsmodellen är det i stor utsträckning myndigheterna själva som, utifrån de mål och uppgifter för verksamheten som riksdagen och regeringen fastställt, avgör hur verksamheten ska organiseras för att på bästa sätt tillgodose samhällets olika behov. Regeringen har dock ett övergripande ansvar för de samlade effekterna av enskilda myndigheters beslut.

Det finns i dag ingen vedertagen definition av begreppet lokalisering. I den ovan nämnda rapporten definierar Statskontoret beslut om lokalisering som beslut om placering eller avveckling av myndigheters arbetsställe. Med arbetsställe avses varje adress, fastighet eller grupp av fastigheter där en myndighet bedriver verksamhet. En myndighet har alltid minst ett arbetsställe. Om verksamhet bedrivs på flera adresser har myndigheten flera arbetsställen.

I bl.a. budgetlagen (2011:203) och myndighetsförordningen (2007:515) finns bestämmelser som myndigheterna måste beakta i samband med beslut om lokalisering och organisering av sin verksamhet, t.ex. om att verksamheten ska bedrivas effektivt och att myndigheten fortlöpande ska utveckla verksamheten. Riksdagen har vidare beslutat en ny förvaltningslag, som bl.a. anger att myndigheterna ska bedriva sin verksamhet effektivt och hushålla väl med statens medel (prop. 2017/17:180, bet. 2017/18:KU2, rskr. 2017/18:2). I likhet med den nu gällande förvaltningslagen innehåller den nya lagen också grundläggande krav på myndigheternas serviceskyldighet.

Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag innehåller krav på att myndigheter i sitt budgetunderlag ska lämna uppgifter om förväntade större förändringar i sitt behov av lokaler under de tre närmast följande räkenskapsåren. Vidare föreskrivs i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion att statliga myndigheter ska samråda med länsstyrelsen innan beslut meddelas som är av väsentlig betydelse för ett län. Regler som mer specifikt rör lokalisering finns i förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning och i förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete.

4 Statskontorets kartläggning

Enligt Statskontorets kartläggning av statliga myndigheters lokalisering kan myndigheternas beslut om lokalisering förklaras av respektive myndighets uppdrag och ekonomiska förutsättningar. Myndigheterna fattar sällan aktivt beslut om lokalisering, utan lokaliseringen är snarast ett resultat av andra beslut. Kartläggningen visar att staten finns representerad i alla län och i 265 av landets 290 kommuner. Emellertid har 60 procent av myndigheterna sitt huvudkontor i Stockholms län och de statliga arbetsplatserna finns ofta på större orter. Statskontoret konstaterar vidare att andelen statligt förvärvsarbetande 2008–2014 ökade i städer med minst 50 000 invånare, samtidigt som antalet minskade i de minsta tätorterna, dvs. de med en befolkning upp till 10 000 invånare.

Av rapporten framgår bl.a. att myndigheterna bedömer att den lokala närvaron har fått en minskad betydelse, till följd av digitaliseringen och de möjligheter som denna innebär att uppfylla kraven på service. Statskontoret anser dock att beslut om lokalisering bör fattas av myndighetens ledning och inte delegeras, samt att sådana beslut bör fattas på grundval av konsekvensanalyser som ska dokumenteras. Statskontoret konstaterar vidare att regeringen, genom en ändring i myndighetsförordningen, skulle kunna utvidga myndigheternas möjligheter att ta regionala hänsyn.

5 Överväganden och förslag

5.1 Förfarandet vid myndigheters beslut om lokalisering regleras i en ny förordning

Förslag: Bestämmelser som reglerar förfarandet vid myndigheters beslut om lokalisering införs i en ny förordning.

Med beslut om lokalisering avses beslut som påverkar i vilken eller vilka kommuner en myndighet har arbetsställen och gäller placering eller avveckling av arbetsställen.

Skälen för förslagen: Av Statskontorets kartläggning framgår att styrningen av myndigheterna behöver ändras för att större vikt ska läggas vid frågor om lokalisering och för att målsättningen om ökad regional hänsyn ska få genomslag.

Statskontorets förslag om en ändring i myndighetsförordningen, som innebär att myndigheternas möjlighet att ta regionala hänsyn utvidgas, bedöms inte vara det mest ändamålsenliga sättet att åstadkomma en förändring. Myndigheterna har redan i dag formella möjligheter och skyldigheter att beakta det regionala tillväxtarbetet. När regionala hänsyn ska balanseras mot effektivitet eller andra faktorer med direkt koppling till myndigheternas verksamhet bedöms i praktiken nästan alltid de senare väga tyngre. En annan fråga är hur begreppet regionala hänsyn ska definieras. Vissa regionala hänsyn kan vara av vikt för staten som

arbetsgivare eller enskildas tillgång till service, men vara av liten eller ingen betydelse för den regionala tillväxten, t.ex. om besluten avser förflyttningar inom ett och samma län.

Det kan vidare inte anses lämpligt att regeringen, genom förordning eller särskilda beslut, reglerar samtliga myndigheters verksamhetsorter. En sådan ordning skulle riskera att leda till betydande effektivitetsförluster. Utgångspunkten bör därför även fortsatt vara att det är myndigheterna som fattar beslut om lokalisering. Det finns dock behov av att reglera förfarandet vid myndigheters beslut om lokalisering. Regleringen bör tas in i en ny förordning.

I enlighet med vad som anförts i avsnitt 3 saknas en vedertagen definition av begreppet lokalisering. Statskontorets definition av lokalisering, dvs. beslut om placering eller avveckling av myndigheters arbetsställe, bedöms vara en lämplig utgångspunkt. En sådan definition skulle dock omfatta t.ex. beslut om lokalbyten inom en och samma kommun, vilket inte framstår som önskvärt. I stället bör förordningen omfatta sådana situationer som har konkret påverkan på myndigheternas spridning och närvaro i landet. Definitionen av begreppet lokalisering bör därför utformas så att förordningen kan tillämpas på beslut som påverkar i vilken eller vilka kommuner en myndighet har arbetsställen.

Det finns exempel på att myndigheterna aktivt beslutar om lokalisering, såsom att lägga ner ett eller flera kontor. Som anförts i avsnitt 4 är dock myndigheternas lokalisering ofta resultatet av andra beslut som myndigheterna fattar, snarare än beslut om lokalisering i sig. Det är viktigt att även det som kan uppfattas som indirekta beslut om lokalisering, alltså beslut som påverkar myndighetens lokalisering, omfattas av regleringen. Det kan handla om t.ex. uppsägning av hyresavtal av lokaler om avsikten är att inte leta nya lokaler i samma kommun.

5.2 Vilka ska tillämpa förordningen?

<p>Förslag: Förordningen ska tillämpas av förvaltningsmyndigheter under regeringen, dock inte Försvarmakten, Polismyndigheten, Regeringskansliet, hyres- och arrendenämnderna eller AP-fonderna.</p>

Skälen för förslaget: Utgångspunkten bör vara att samtliga förvaltningsmyndigheter under regeringen ska omfattas av regleringen. För statliga affärsverk är förutsättningarna något annorlunda än för andra förvaltningsmyndigheter eftersom affärsverken bl.a. har krav på avkastning och vissa lättnader i det ekonomiadministrativa regelverket. Regeringens instrument för att styra affärsverken är emellertid desamma som för andra förvaltningsmyndigheter och affärsverken är heller inte undantagna från de övergripande förvaltningspolitiska målsättningarna. Det finns därför inte skäl att undanta affärsverken från den föreslagna regleringen.

Domstolar är inte förvaltningsmyndigheter under regeringen och bör därför inte omfattas av regleringen. Domstolarnas lokalisering regleras i mycket hög utsträckning av författningar, bl.a. förordningen (1982:996) om rikets indelning i domsagor, förordningen (1992:128) om hovrätternas

domkretsar och förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. Hyres- och arrendenämnderna är dock inte domstolar utan förvaltningsmyndigheter. Vilka hyres- och arrendenämnder som finns och deras kansliorter regleras i förordningen (1975:518) om rikets indelning i verksamhetsområden för hyresnämnd och arrendenämnd m.m. Mot denna bakgrund, och med hänsyn till nämndernas nära koppling till domstolarna, bör de undantas från tillämpningen av den föreslagna förordningen.

Lokaliseringen av Försvarsmaktens verksamhet styrs till stor del av beslut som fattas av riksdagen. Det är därför inte lämpligt att myndigheten omfattas av den föreslagna regleringen. För Polismyndigheten ställer verksamheten särskilda krav på att personal ska kunna finnas på olika orter, med mycket höga krav på flexibilitet. Även denna myndighet bör därför undantas från den föreslagna förordningen.

Därutöver bör inte AP-fonderna omfattas av förordningen. Deras verksamhet styrs genom lag och regeringen saknar direkt möjlighet att styra fonderna. Slutligen finns inte heller behov av att låta Regeringskansliet omfattas av regleringen.

5.3 Beslut om lokalisering ska fattas av myndighetens ledning

Förslag: En myndighets beslut om lokalisering ska fattas av myndighetens ledning.
--

Skälen för förslaget: Av 4 § 5 myndighetsförordningen framgår att ärenden som har principiell karaktär eller större betydelse ska avgöras av myndighetens ledning. Det är dock inte tydligt i dag att beslut om lokalisering alltid omfattas av 4 § 5 myndighetsförordningen. Utifrån myndigheternas perspektiv kan beslut om lokalisering vara av olika karaktär och betydelse, bl.a. beroende på myndighetens storlek och antalet anställda som berörs av beslutet.

Beslut om lokalisering får regelmässigt anses vara av sådan stor betydelse för de statliga myndigheternas närvaro i landet att de alltid bör fattas av myndighetens ledning. Det bör därför införas en bestämmelse om att beslut om lokalisering ska fattas av myndighetens ledning.

5.4 Åtgärder som ska vidtas innan och efter beslut

Förslag: Innan myndigheten fattar beslut om att avveckla myndighetens arbetsställen i en kommun ska den upprätta en konsekvensanalys. Analysen ska upprättas inom ramen för det samråd som statliga myndigheter enligt 20 § 5 förordningen om regionalt tillväxtarbete ska genomföra när verksamhetsminskningar övervägs.

Vidare ska en myndighet som fattar beslut om lokalisering skicka beslutet till berörd kommun, länsstyrelse och den som har ansvar för det regionala tillväxtarbetet i länet.

De ovan nämnda kraven ska inte gälla beslut som endast påverkar en myndighets lokalisering inom Stockholms län.

Skälen för förslagen: Som anförts i avsnitt 5.1 bör förfarandet vid myndigheternas beslut om lokalisering regleras för att regionala hänsyn ska beaktas i större utsträckning. Det är viktigt att myndigheterna baserar sina beslut om lokalisering på ett fullständigt beslutsunderlag. Detta gäller särskilt när beslutet medför att myndighetens arbetsställen avvecklas. Det bör därför ställas krav på att en myndighet ska upprätta en konsekvensanalys innan den fattar beslut om att avveckla dess arbetsställen i en kommun.

Enligt 20 § 5 förordningen om regionalt tillväxtarbete ska statliga myndigheter, när verksamhetsminskningar övervägs, samråda med den som har ansvaret för det regionala tillväxtarbetet, länsstyrelsen och andra berörda statliga myndigheter, kommuner, landsting, näringsliv och organisationer om möjligheter att genom samordning eller samverkan upprätthålla eller utveckla verksamheten. Det är lämpligt att konsekvensanalysen upprättas inom ramen för samrådet. Det bör därför införas en bestämmelse med den innebörden.

Länsstyrelserna har i uppgift att främja länets utveckling och noga följa tillståndet i länet samt underrätta regeringen om dels det som är särskilt viktigt för regeringen att ha vetskap om, dels händelser som inträffar i länet. Länsstyrelserna har också uppgifter i fråga om regional tillväxt. Aktörer med regionalt utvecklingsansvar ansvarar för det regionala tillväxtarbetet i länen. Arbetet ska genomföras i samverkan med länets kommuner, länsstyrelsen och berörda statliga myndigheter. Berörd länsstyrelse, aktör med regionalt utvecklingsansvar samt kommun bör därför så snart som möjligt få kännedom om beslut om en myndighets lokalisering. Detta bör säkerställas genom att ett krav införs på att de myndigheter som fattat ett beslut om lokalisering ska skicka beslutet till dessa aktörer.

Den centralisering och omlokalisering som skett av statlig verksamhet har till stor del bestått av flyttar av verksamhet inom ett och samma län, från en mindre ort till en större. Den aktuella regleringen bör även avse förändringar av detta slag. För Stockholms läns del är dock förändringar av detta slag av mindre intresse. En viktig del av regeringens uttalade ambition om statlig närvaro i hela landet är utgångspunkten att nya myndigheter i första hand bör lokaliseras utanför Stockholms län. Det finns därför skäl att undanta beslut som endast påverkar en myndighets lokalisering inom Stockholms län från ett flertal av förordningens bestämmelser, närmare bestämt bestämmelserna om konsekvensanalys

och om att skicka beslut om lokalisering till berörd länsstyrelse, aktör med regionalt utvecklingsansvar och kommun. Det rör sig om ett förmodat stort antal ärenden, som snarast bör anses avse rena lokalförsörjningsfrågor än frågor om statlig närvaro i landet. Det är dock viktigt att påpeka att det även i Stockholms län, utifrån ett serviceperspektiv, finns behov av lokal närvaro. Behovet kan vara särskilt stort i utanförskapsområden. Detta behov bör dock kunna tillgodoses av regeringen i särskild ordning.

5.5 Vad ska konsekvensanalysen innehålla?

Förslag: Konsekvensanalysen som en myndighet i vissa fall ska upprätta ska innehålla en beskrivning av de verksamhetsmässiga, ekonomiska och personella konsekvenserna av myndighetens planerade beslut, samt en bedömning av de regionala konsekvenserna. Av analysen ska också framgå vilka alternativa möjligheter som finns att utveckla eller rationalisera den befintliga verksamheten i kommunen.

Skälen för förslaget: Den konsekvensanalys som i vissa fall behöver upprättas bör beskriva konsekvenserna av det planerade beslutet. Analysen bör omfatta de verksamhetsmässiga, ekonomiska och personella konsekvenserna av det planerade beslutet. I att analysera de personella konsekvenserna ingår bl.a. att bedöma konsekvenserna för kvinnor respektive män. Det bör också framgå vilka alternativa möjligheter myndigheten har att utveckla eller rationalisera den befintliga verksamheten i kommunen, t.ex. i vilken utsträckning som en utökad digitalisering kan användas för att säkerställa att verksamhet kan bedrivas oberoende av geografisk placering eller om myndigheten kan samverka med andra aktörer i kommunen avseende lokaler eller andra tjänster. Myndigheten bör i sin analys också bedöma de regionala konsekvenserna av det planerade beslutet.

6 Ikraftträdande

Förslag: Förordningen föreslås träda i kraft den 1 augusti 2018.
Bedömning: Det finns inte behov av några övergångsbestämmelser.

Skälen för förslaget och bedömningen: Det är angeläget att den nya förordningen träder i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 augusti 2018.

Det bedöms inte finnas behov av några övergångsbestämmelser.

7 Konsekvenser

7.1 Konsekvenser för myndigheterna

Bedömning: För myndigheterna innebär den föreslagna regleringen vissa restriktioner och ökade administrativa krav. Den bedöms dock inte medföra behov av ytterligare medel. Till viss del leder regleringen till ett mer lättillämpat regelverk.

Skälen för bedömningen: Beslut om lokalisering fattas av myndigheterna, om inte något annat särskilt reglerats eller beslutats av regeringen. Den föreslagna regleringen påverkar inte myndigheternas befogenheter. Den innebär t.ex. inte att myndigheterna förlorar möjligheter att omstrukturera sin verksamhet, t.ex. genom att minska antalet anställda i en kommun. Den föreslagna förordningen uppställer dock vissa beredningskrav för den typen av ärenden.

Myndigheterna bör redan i dag kunna förväntas grunda beslut med personella eller verksamhetsmässiga konsekvenser på ett beslutsunderlag. Kravet på att upprätta en konsekvensanalys bedöms därför endast i begränsad utsträckning påverka myndigheternas arbetsbörda.

Det föreslagna förfarandet bedöms sammantaget inte medföra behov av extra medel för myndigheterna eller i nämnvärd utsträckning påverka myndigheternas effektivitet.

Regleringen bör i vissa avseenden innebära ett mer lättillämpat regelverk. Som anförts i avsnitt 5.3 framgår av 4 § 5 myndighetsförordningen att ärenden som har principiell karaktär eller större betydelse ska avgöras av myndighetens ledning. Vad som är ärenden av principiell karaktär kan dock vara oklart vid beslut om lokalisering. Genom regleringen blir det tydligt att myndigheters beslut om lokalisering utgör ett sådant ärende som inte får delegeras inom myndigheten.

7.2 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service

Bedömning: Regleringen kan ha betydelse för sysselsättningen och offentlig service i olika delar av landet.

Skälen för bedömningen: Beslut som innebär att antalet arbetsställen i en kommun minskar har direkt påverkan på sysselsättningen i en kommun. Även indirekt kan sådana beslut påverka sysselsättningen i en kommun till följd av myndighetens och de anställdas konsumtion av varor och tjänster som tillhandahålls från lokala leverantörer. De samlade effekterna varierar emellertid beroende på ortens och myndighetens storlek samt karaktären på myndighetens verksamhet och dess behov av kompetens. Vidare kan en myndighets närvaro i en kommun påverka den offentliga servicen, i synnerhet om verksamheten har direkt kontakt med enskilda, t.ex. sådan verksamhet som bedrivs på servicekontor.

Kraven i den föreslagna regleringen kan innebära att myndigheter, efter att ha upprättat en konsekvensanalys, avstår från att fatta ett beslut om lokalisering eller utformar detta på ett mer ändamålsenligt sätt. Därigenom kan onödiga och oönskade effekter på sysselsättningen undvikas.